

エチオピア巨大ダム建設をめぐるナイル流域の秩序変容

中東問題研究家

西館康平

にshidate こうへい 一九八九年生まれ。大東文化大学卒業。東京外国語大学博士後期課程満期退学。公益財団法人中東調査会元研究員。論文に「ナイル川流域における利水・治水開発とその政治性 エチオピアのGERD建設を事例に」(中東研究)。

ナイル川上流にエチオピアが建設した巨大ダム。下流国の経済発展は、それまでナイル開発を牛耳ってきたエジプトの地域「覇権」を揺るがしている。

ナイル川は、アフリカ大陸北東部から地中海に至る全長六六五キロメートルもの世界最長の河川であり、三〇〇万平方キロメートル以上に及ぶ流域面積は、アフリカ大陸の約一〇分の一に相当する。この広大な流域には、エジプト、スーダン、南スーダン、エチオピア、エリトリア、ブルンジ、ルワンダ、タンザニア、ケニア、コンゴ民主共和国、ウガンダの一一の流域国が含まれ、約二億五七〇〇万人が住んでいる。

ナイルは三つの支流を持つ。一つはエチオピア高原を水源とする青ナイル。もう一つはウガンダ西部とルワンダ北部の高山地方に水源をもつ白ナイルである。両河川はスーダンの首都ハルツームで合流して北上し、さらにエチオピアから流れるアトバラ川が合流して地中海に達する。青ナイル、白

ナイル、アトバラ川はそれぞれ五六〇、一八〇、一二〇億立方メートルの年間流量を有する。

このナイル川で今注目を集めているのは、エチオピアが二〇一一年からスーダン国境近くの青ナイルで建設している「グラランド・エチオピアン・ルネサンス・ダム」(以下GERDと表記)である。貯水量七四〇億立方メートルを誇る巨大ダムだが、それゆえにその水利をめぐる下流国は警戒心を隠さない。エチオピアは、内需を賄う水力発電でのみGERDを利用するとして、下流国をけん制してきた。これに対して下流のエジプトは、その貯水量が、自然流下(地盤の高低差による流れ)に基づき同国のアスワンハイダムで計量される年間流量(八四〇億立方メートル)に迫るものであることを受け、エチオピアにナイルの水弁

を握られるのを危惧したため、建設直後から同国との交渉に乗り出してきた。

これまでの閣僚・専門家レベルの交渉や首脳会談を通じて三カ国（エジプト、スーダン、エチオピア）は、互いの権益を損なわずにナイル川の開発を行い共通の利益を実現していくことで表向きは一致してきたが、最終的な合意を實現できずにいる。

そうした中でエチオピアは昨年七月、降雨に合わせてGERDの第一貯水（約五〇億立法メートル）を断行した。また、今年八月の雨期に第二貯水（二八四億立法メートル）を実施すると発表した。背景には内外のエチオピア人が購入する国債などで建設費用を賄っているため、政府が強い姿勢を示し投資を促す必要もあるだろうが、エジプトに圧力をかけて交渉のイニシアチブを取ろうとする強気な姿



勢もうかがえる。

本稿では、GERD建設以前のナイル流域の状況に現在の三カ国の交渉が停滞する要因が既に内包されていたことを確認し、二〇一一年から始まった交渉過程を追いつながらナイル流域の秩序が徐々に変容していることを確認する。

ダム建設以前——揺らぐエジプトの優位性

一般的に、複数の国を流れる河川の利用をめぐる紛争では、上流国が地理的な優位性を有し、しばしば河川開発を断行して下流国の反発を招くことがある。ナイル流域の場合では、下流国のエジプトが技術・金銭などの面で上流国よりも優位にあつたことから、しばしば上流の開発に介入し、時には軍事行為の可能性もちらつかせながら覇権を握ってきたと言われている。

しかし、下流国の人口増加や経済成長に伴い水の需要が増加したのを受けて、流域国間で将来的な水資源利用の在り方が議論され始め、エジプトの優位な状況に変化がみられるようになる。一九九九年に地域機構としてナイル流域イニシアチブ（NBI）（現在一カ国が加盟、オブザーバー参加）が設立されて以降、当事国の衡平な水利用に関する「協力枠組み協定」（CFA）の締結を目指す協議が重ねら

れてきたのである。しかし、CFAの第一四条「水の完全保障」b項をめぐり上流と下流で意見の対立が生じた。上流国は同項「(ナイル流域国は協力の精神の下で) いかなるナイル流域国の水利権にも重大な影響 (significantly affect) を与えない」に合意したが、エジプトとスーダンの反対を受けてCFAを批准した後と同項について改めて協議するという立場を取った。

他方のエジプトとスーダンは、同項を「(ナイル流域国は協力の精神の下で) いかなるナイル流域国の水の安全保障、現在の諸利用、諸権利にも悪影響 (adversely affect) を与えない」に変更するよう主張した。背景には、エジプトが一九五九年とそれ以前にスーダンと交わした協定に基づく水量(自然流下に基づくアスワンハイダムの年間貯水量を八四〇億立法メートルとし、蒸発などで失われる一〇〇億立法メートルを差し引いた五五五億立法メートルをエジプトに、一四五億立法メートルをスーダンに与える)を歴史的権利と位置付け、「水の安全保障」の枠組みで保障するよう求めたことがある。エジプトの主張には上流のダム開発への介入が含意されるために、当然上流国から受け入れられるものではなかった。

以上、GERD建設以前のナイル流域では、上流での水

需要が高まったことを受けて上流国と下流国がNBIを通じて協議を行ったものの、妥協点を見出せず、各国の利益を保証する法的な枠組みの整備も不十分な状況にあった。そうした中でエチオピアがGERD建設を推進したことでエジプトとエチオピアの対立構造が深まったのである。

「原則宣言」——妥協への道

三カ国の交渉が具体的な成果を挙げたのは、二〇一四年六月のアブドルファッターフ・シーシ氏のエジプト大統領就任後である。これ以前は閣僚レベルの定期会合に加え、一年一月から国際専門家パネル(IPOE)の活動が開始された。三カ国の交渉を支えることを目的とし、IPOEはGERD建設のためにエチオピアが行った調査内容を検討したが、エチオピアのGERD関連資料の提供が遅れるなど活動は芳しくなかったようである。

それでもIPOEは一三年五月、最終報告書を発行してGERDで生じる下流への影響の調査不足を指摘した。これはダムの悪影響を主張してきたエジプトとスーダンを利するもので、これまで「ダムの下流への影響はない」と主張してきたエチオピアが「影響は大きくない」と発言を抑える場面もあった。一方でエチオピアは同月、GERD建

設工事の一環として青ナイルの水流切り替え工事を実施し、エジプトはこれを厳しく批判した。しかし、同国では大統領を輩出したムスリム同胞団(MB)と軍の関係が悪化し、MB出身のムハンマド・モルシ大統領へのクーデターが発生するなど情勢が不安定であったため、エチオピアとの交渉に力を注ぐ余裕はなかった。

エジプトが交渉の場に戻ったのは一四年六月に成立したシーシ政権以降のことである。これ以降、IPOEの最終報告書を基盤として、コンサルティング会社に影響評価を委託するための交渉が三カ国の水資源省レベルで行われたが、影響評価の基準とその結果の適用範囲をめぐる意見が割れた。

技術面での交渉が膠着したため、エジプトとエチオピアは一五年一月と二月に首脳会談を行い、GERDに関する合意文書の準備に着手することで一致した。その結果、三カ国は三月二四日にスーダンの首都ハルツームで「原則宣言」に署名した。この合意は、エジプトとスーダンがGERD建設を認めることを明文化したこと、GERDの稼働や貯水作業の規定の大枠を作ったこと、エチオピアが下流への水量に損失を与えないことを定めたもので、いわば妥協の産物であった。実際にエジプト政府はこの合意以降、

一九五九年協定についてほとんど言及していない。

リンケージという選択——エジプトの執念

しかし、「原則宣言」後も交渉は進まなかった。交渉の争点とされたコンサルティング会社による影響評価は、その性質がおおむね客観的かつ科学的なものであり、結果によっては三カ国のいづれかに負担を迫る可能性がある。大規模貯水を前提とするGERDが下流に全く影響しない事態は想定しにくいため、評価基準と調査内容の設計段階で自国の利益を反映させようとする三カ国の思惑が働いたのである。コンサルティング会社の報告をめぐる問題は決着がつかず、影響評価は行われていない。

とはいえ、交渉が頓挫してもエジプトの利益は全く保証されないため、同国はGERD問題と治安問題(テロ対策関連の国境の治安維持、人身売買、武器の密輸、麻薬取引の取り締まり)とをリンケージさせる方法を取った。二〇一七年八月の時点で、既に三カ国の国防相、情報機関が会合を開いており、同年一〇月にも三カ国間の情報交換や合同軍事委員会の設立が合意された。

情報機関などの介入はNBIの交渉の場でも確認されたが、GERD建設交渉では一八年四月にハルツームで行わ

れた三カ国の閣僚レベル会合後に表面化した。同会合では水資源省を軸に技術面でのGERD交渉を行う中で必要に応じて外務省と情報機関が交渉に関与することが合意された。エジプト水資源・灌漑省は同会合後の発表で治安や国境管理関連の関係が強化されることも示唆した。

このようにエジプトが複数の問題を関連付けた交渉を提案し、他の二カ国がこれに応じた背景には、GERD建設に限定した交渉を進めるのは困難であるとの判断などがあるだろう。また、ナイル流域の諸国や近隣地域は、これまでに治安が安定せず、近年イスラム過激派や武装集団の活動も活発化している。そうした中で各国の軍事・情報機関が協力して国境管理などを行う重要性は共通のものといえよう。そのため、リンケージが奏功する可能性もあったが、エジプトはエチオピアの妥協を引き出せず、結果、両国間の治安協力もGERD建設交渉も特段進展しなかった。

米国と世界銀行の介入

このような交渉の停滞を受けて、第三者の介入による打開も試みられた。しかし、いまだに成果を出せていない。これまでエジプトのメディアでは、世界銀行や欧州連合（EU）、米国、湾岸諸国などのGERD交渉への介入

が語られてきたが、公式に実行されてこなかった。実際には二〇一九年二月に開催されたアフリカ連合（AU）のサミットで協議されるなど、地域機構や国際機関のイベントの合間に二カ国、または三カ国間の協議が行われてきた。

交渉への実質的な介入は米国と世界銀行によるものだった。その契機はシーシ大統領が一九年九月に国連総会で行った一般討論演説において、GERD問題について言及したことであった。このとき、シユクリ・エジプト外相も欧州諸国の代表らにGERD建設に関してエジプトの立場を説いて回っている。

このようなエジプトの動きに対しエチオピアから非難が出る中で、米国は一月、GERD交渉への介入を発表して協議のホスト国となることを発表した。米財務省と世銀が同席して計四回の三カ国協議を行い、二カ月後にGERDの貯水と稼働について合意すると発表した。

二〇年二月には、三カ国の要求を考慮して米国がまとめた最終合意案が提示されたが、GERD貯水期間中の青ナイルの下流への年間流量を三七〇億立法メートル（エチオピアは三一〇億立法メートル、エジプトは四〇〇億立法メートル以上を主張）とすることや、貯水完了後の青ナイルの年間流量とその水量を保証するメカニズム、渇水期の

定義、GERDの水力発電の情報交換などでの合意は実現しなかった。

変わりつつあるナイル流域の秩序

GERD建設をめぐる交渉を通じて三カ国の利益が保証されるためには、原則宣言後に計画されたコンサルティング会社による影響評価を三カ国が合意する基準に基づき実施し、その結果を踏まえて交渉を進めるのが有効な策だろうが、それすらできないほどに三カ国、特にエジプト・エチオピア間の溝は深い。

しかし、現実にはナイル流域の水利をめぐる秩序は、上流国の旺盛な開発意欲を前提として徐々に変容を遂げており、これまでナイル流域の秩序の要であったエジプトの覇権も過去のものとなりつつある。既にエジプトは、米国が後援した交渉を通じて一〇〇億立方メートル以上の青ナイルの年間流量を放棄しており、歴史的権利を一部捨ててでもGERD建設により受ける影響を最小限にしようと努めている。現状、エチオピアの内政は昨年十一月以降、同国北部でティグライ人民解放戦線(TPLF)と政府軍が衝突するなど不安定化し、スーダンとの国境地帯でも軍事衝突が散発しているが、これらの問題がエチオピアに交渉姿

勢の変更を迫る気配はなく、エジプトとスーダンが交渉で不利な状況に変化はない。こうした状況が続くならば、エジプトとスーダンが今後さらなる妥協を交渉で提示する、もしくは今までのように交渉が停滞する事態が想定されるが、いずれの場合も貯水などの作業を通じたGERDの既成事実化が進む可能性が高いだろう。

さらにナイル流域の観点から見れば、エジプトが直面する問題はGERDだけではない。現在、経済発展を目指す上流諸国では、多くのダム建設や水利開発プロジェクトが計画・実行されており、GERDと類似の事例が今後発生する可能性があるからである。これに対応するためには、エジプトは交渉を中断しているNBIの協力枠組み協定の問題に改めて向き合う必要性があるだろう。

他方、上流国は、ナイル流域の新たな秩序を担い得る重要な主体と考えられる。だが、多くの国は発展途上で資本が不足しているため、外国からの投資や近隣諸国との共同事業が必要とされ、今後はNBIやAUなど地域機構の役割が高まる可能性がある。実際、鉄道や道路などの輸送網や送電網でアフリカ諸国を結ぶ計画もある。そうした計画を実施するためには、エジプトも含めた広域的な協力関係を、NBIなどを通じて実現する必要があるだろう。●